с фр. А. Хаютина, В. Алексеева-Попова. М., 2000. С. 27.

[6] Руссо Ж. Ж. Об общественном договоре, или Принципы политического права // Там же. С. 208.

[7] Там же. С. 209.

[8] Руссо Ж. Ж. О политической экономии // Об общественном договоре: трактаты / пер. с фр. А. Хаютина, В. Алексеева-Попова. М., 2000. С. 157.

[9] Руссо Ж. Ж. Об общественном договоре, или Принципы политического права // Там же. С. 211.

[10] Там же. С. 210.

[11] Новгородцев П. И. Введение в философию права: Кризис современного правосознания. СПб., 2000. С. 46.

[12] Руссо Ж. Ж. Об общественном договоре, или Принципы политического права… С. 217.

[13] Там же. С. 219.

[14] Там же. С. 220.

[15] Там же. С. 221–222.

[16] Там же. С. 288–289.

[17] Там же. С. 220–221.

[18] Филиппов А. Ф. Систематическое значение политических трактатов Руссо для общей социологии // Об общественном договоре: трактаты / пер. с фр. А. Хаютина, В. Алексеева-Попова. М., 2000. С. 453.

[19] Руссо Ж. Ж. Об общественном договоре, или Принципы политического права // Там же. С. 307.

[20] Там же. С. 280.

[21] См.: Хабермас Ю. Вовлечение другого: очерки политической теории / пер. с нем. Ю. С. Медведева; под ред. Д. В. Скляднева. СПб., 2001.

[22] Руссо Ж. Ж. Об общественном договоре, или Принципы политического права… С. 228.

[23] Там же. С. 223.

[24] Там же. С. 287.

[25] Назарчук А. В. Понятие делиберативной политики в современном политическом процессе // Полис. 2011. № 5. С. 102.

Поступила в редакцию 09.10.12.

Елена Михайловна Тереня – аспирантка кафедры политологии. Научный руководитель – кандидат философских наук, доцент кафедры политологии Л. В. Старовойтова.

С. И. СИМАНОВСКИЙ

ИНСТИТУТ ОМБУДСМЕНА И ЕГО РОЛЬ В ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ ОБЩЕСТВА

Рассматривается институт омбудсмена и его роль в политической и правовой системе современного демократического общества. Исследуются специфические особенности, отличающие его от других институтов, защищающих права человека в современном государстве. Дается сравнительный анализ деятельности омбудсменов в различных странах. Анализируется история становления и развития института омбудсмена в Европе. Раскрываются основные функции омбудсмена в современном демократическом обществе.

Ключевые слова: омбудсмен; права человека; механизм защиты прав человека.

In article the institute of the ombudsman and his role in political and legal system of modern democratic society is considered. The specific features distinguishing it from other institutes, protecting human rights in the modern state are investigated. The comparative analysis of activity of ombudsmen in the various countries is given. The history of formation and development of institute of the ombudsman in Europe is considered. The main functions of the ombudsman in modern democratic society reveal.

Key words: ombudsman; human rights; mechanism of protection of human rights.

Важное место в политической системе современного демократического общества занимает институт омбудсмена. Он относится к числу органов, осуществляющих контроль за деятельностью аппарата управления, защищающих права граждан от произвола государственных органов управления и злоупотребления властью со стороны чиновников. Его создание и деятельность открыли новую главу в отношениях между государством и гражданином. Институт омбудсмена справедливо считается важным фактором укрепления законности и правовой основы в деятельности исполнительной власти, формой внесудебного контроля.

Ведомство омбудсмена возникло в начале XVIII в. в Швеции. Причины, приведшие к его созданию, уходят корнями в глубокое прошлое. Изменение общественных условий на рубеже XIX в. способствовало возникновению в Швеции конституционных норм. Чтобы уравновесить широкие полномочия короля с полномочиями парламента, последнему предоставлялось право избирать специального парламентского комиссара (омбудсмена) для осуществления надзора за соблюдением законодательных актов парламента судами и другими органами власти. Этот орган был наделен функциями конституционного контроля за деятельностью исполнительной власти и других органов, а также способствовал улучшению защиты прав граждан от произвола администрации.

В государственно-правовом смысле омбудсмен понимается как достойное доверия независимое лицо, уполномоченное парламентом на охрану прав отдельных граждан и осуществляющее опосредованный парламентский контроль в форме обширного надзора за всеми государственными должностями, но без права изменения принятых ими решений.

Второй страной, учредившей подобный орган, стала Финляндия. Затем этот институт был создан в Дании, Норвегии, Новой Зеландии, Великобритании и т. д. Идея учреждения должности омбудсмена широко распространилась во многих странах Европы, Америки, Азии, Африки, причем как в унитарных государствах, так и в федерациях.

Опыт свидетельствует, что потребность в таком органе возникает прежде всего тогда, когда существующие институты не позволяют осуществлять эффективный контроль в сфере государственного управления и возникает необходимость дополнительной защиты прав граждан против административного произвола. Этой тенденции способствует постоянный рост числа работников государственного аппарата, большое количество правовых норм и предписаний, перегруженность административных судов. В таких условиях гражданин ежедневно подвергается воздействию административных и других бюрократических органов, что очень часто приводит к недовольству граждан, вызывает недоверие к государству. Таким образом, распространение института омбудсмена и включение его в конституционно-политическую систему ряда стран объясняется прежде всего постоянно растущим проникновением государства во все области жизни общества, ростом административного аппарата и его бюрократизацией.

Омбудсмен представляет собой должностное лицо, к которому можно обратиться, если гражданин не удовлетворен административным решением, процессом его принятия, а также действием работников государственного аппарата. Кроме того, существуют и другие обстоятельства, объясняющие его возникновение в ряде стран, в частности расширение правовых функций во всех областях государственной деятельности, необходимость персонализации и индивидуализации административного контроля. Омбудсмен расширяет традиционные контрольные функции парламента в отношении других государственных органов, поэтому многие страны мира дополняют уже существующие формы контроля еще одной – моделью контроля омбудсмена.

В настоящее время известно более ста омбудсменов в различных странах мира. Это должностное лицо может называться по-разному: медиатор, проведор, уполномоченный по правам граждан, а, например, в Танзании это коллективный орган – Постоянная следственная комиссия. Многозначность наименований предопределяется исторически различной средой, философскими подходами и влиянием конституционно-политических систем. В то же время при всем многообразии форм этого института есть достаточно оснований говорить о его единой направленности. Для института омбудсмена характерно то, что эта должность существует в рамках парламентаризма и направлена на контроль определенной деятельности государственных органов. При этом омбудсмен не является ни органом власти или государственного управления, ни судебным органом. Он не замещает эти органы социальной помощи, а вмешивается только, когда произошло нарушение закона. В его компетенцию не входят дела, где граждане взаимодействуют между собой. Сфера деятельности омбудсмена – отношения между гражданином и органом государства, общественной организацией, учреждением и т. д. По сравнению с другими органами, осуществляющими защиту прав, его деятельность более демократична.

Приняв общеупотребительное определение «омбудсмен», следует уточнить особые черты института, выделяющие его среди ему подобных институтов, стоящих на страже правопорядка в аппарате современного государства.

Задача омбудсмена как элемента системы правопорядка в широком смысле – охрана прав граждан. Ведомство омбудсмена относится к высшим органам государства в стране. Важнейшей чертой института омбудсмена является его независимость. В большинстве стран он избирается парламентом и отчитывается только перед ним. В задачу омбудсмена входит контроль за деятельностью правительственных инстанций, служащих и лиц, работающих по заданию правительства и осуществляющих административные функции. Этот контроль внешний, своего рода чрезвычайный. Он проводится по инициативе омбудсмена, по требованию или по жалобам граждан. Сфера контроля омбудсмена достаточно широка и в различных странах неодинакова.

В большинстве случаев омбудсмен рассматривает дело не только с точки зрения соответствия закону решений и действий администрации. Он может рассматривать деятельность государственных органов комплексно и выносить решение о человечности, справедливости, целесообразности их действий. Это особенно важно для государств, в которых контроль за соответствием закону действий администрации осуществляется в рамках системы административных судов. Результатом контрольных мероприятий являются реализация прав граждан и исправление нарушений в деятельности государственной администрации. Главное в этой форме контроля – ее простой и понятный для граждан способ работы. Он связан с непосредственным доступом населения к омбудсмену и подкрепляется принципом бесплатного производства.

Вместе с тем каждый омбудсмен работает в условиях, характерных для его страны. Исходя из них, организация и способы функционирования ведомства омбудсмена различны. Это связано со спецификой отдельных стран при применении к собственным, иной раз совершенно оригинальным правовым и административным системам классической модели шведского омбудсмена, что влечет многообразие форм данного института. Каждая страна, создающая этот орган, стремится вписать его в уже действующую правовую систему. Вот почему при наличии общих черт эти органы имеют и особенности, обусловленные национальными традициями, действующей системой органов контроля и надзора, распределением компетенции между ними и т. д.

Правовой статус классической должности омбудсмена вводится положением конституции страны или специальным актом парламента. Омбудсмен избирается парламентом обычно на прямых выборах на срок полномочий последнего. В отличие от классической модели французский медиатор назначается на должность декретом Совета Министров и может быть отозван тем же декретом по согласованию

с Государственным Советом. В Великобритании он назначается короной, а в Новой Зеландии – генерал-губернатором по рекомендации палаты представителей. Эту должность могут занимать различные лица. Так, шведский закон предписывает, что омбудсменом может быть лицо с юридическим образованием и достойной репутацией. В Новой Зеландии определенный тип профессиональной квалификации для кандидата на эту должность необязателен. В Великобритании первые три уполномоченных были назначены из гражданских служащих, не имеющих юридического образования, и только в 1978 г. эту должность занял юрист. Финский омбудсмен, в отличие от шведского, значительно сильнее «политизирован»: он может принимать участие в деятельности правительства и обращать внимание парламента на неправомерные действия членов правительства. На процесс выборов финского омбудсмена сильнейшее влияние оказывает не только партийная, но и политическая ориентация кандидата и непосредственная политическая ситуация в парламенте. Интересен и тот факт, что первоначально омбудсмены становились членами правительства или даже возглавляли его.

В большинстве стран мира омбудсмен в соответствии с концепцией разделения властей подчинен законодательной власти и считается ее вспомогательным органом. В то же время так называемый омбудсмен исполнительной власти (французский медиатор) подчинен административному аппарату, правительству.

В различных странах сфера компетенции омбудсмена неодинакова. В некоторых странах надзорные функции омбудсмена распространяются, хотя и в ограниченных пределах, на деятельность судебных органов, администрации тюрем, муниципальных органов, психиатрических больниц и т. д. Наиболее широкими правами обладают омбудсмены Скандинавских стран. Так, в Финляндии надзор омбудсмена распространяется и на министров правительства.

В ряде стран, например в Великобритании, омбудсмены не рассматривают дела, которые прошли через суд, административный трибунал или по которым имеется судебное решение.

Для контроля за деятельностью военных учреждений в некоторых странах созданы специальные военные омбудсмены (Норвегия, ФРГ и т. д.).

Во многих странах сфера деятельности омбудсмена распространяется на местную администрацию. Так, с 1974 г. в Великобритании действует местный уполномоченный по делам администрации, во Франции в начале 1979 г. в каждой префектуре был введен в должность представитель медиатора.

Широкие функции омбудсмена по надзору за деятельностью аппарата и должностных лиц всех уровней определяют высокий авторитет этого института и его признание общественностью. Гражданин обращается к омбудсмену со своей жалобой, если он не удовлетворен административным решением, порядком его принятия или поведением должностного лица, т. е. в тех случаях, когда его права нарушаются органом управления или чиновником (например, неправильное решение дела, слишком узкое толкование правовых норм, задержка во времени и т. д.). Ежегодно омбудсмены получают достаточно большое количество жалоб (несколько тысяч). Вместе с тем не все эти жалобы рассматриваются, а часть из них (в Швеции примерно 1/3) рассматривается в упрощенном порядке. Основное внимание омбудсмены обращают на жалобы, которые особенно важны для поддержания равновесия между требованиями общества и свободой личности.

Таким образом, контрольные функции осуществляются омбудсменом, как правило, на основе жалобы отдельного лица. Основным методом работы омбудсмена является рассмотрение и проверка жалоб, поступающих от граждан.

Практически во всех странах омбудсмены имеют прямой контакт с гражданами. Исключение составляют Франция и Великобритания, где жалобы подаются только через членов парламента. Это так называемый «парламентский фильтр». Его введение вызвано двумя главными причинами: во-первых, желанием ни в коем случае не умалить значение традиционной практики, посредством которой члены парламента обеспечивают ответственность администрации перед обществом; во-вторых, защитить омбудсмена от большого потока обращений, не входящих в его компетенцию. Однако в Великобритании в докладе, подготовленном комитетом по вопросам юстиции, эти аргументы признали неубедительными и рекомендовали установить прямой контакт, но эти рекомендации не были восприняты практикой.

Предмет деятельности омбудсмена – осуществление проверки законности с целью защиты нарушенных прав гражданина и обоснованности актов управления, процедуры их принятия, действий должностных лиц. Омбудсмен должен сохранять объективность, беспристрастность ко всем сторонам процесса. При рассмотрении жалоб он должен тщательно оценивать, идет ли речь о случае индивидуальной жалобы или же она имеет общественное значение. Попытка с помощью такого анализа изучить недостатки в деятельности администрации является одной из функций омбудсмена.

Исполняя свои обязанности по рассмотрению жалоб, омбудсмен обладает достаточно широкими полномочиями. Он имеет право потребовать необходимые акты для проверки, знакомиться с различными документами, проводить проверочные действия, требовать объяснения от должностных лиц и граждан. В своей деятельности омбудсмен не связан лишь юридическими соображениями, он наблюдает не только за законностью, но и за целесообразностью актов и действий администрации.

В большинстве стран омбудсмен осуществляет контрольные функции как на основе жалобы, так и по собственной инициативе (исключение составляет уполномоченный Великобритании).

В обязанности омбудсмена входят также периодические инспекции деятельности государственных органов, принадлежащих к сфере их надзора. Так, в Швеции в процессе проведения таких инспекций омбудсмены изучают уголовные и гражданские дела, проверяют соблюдение сроков их прохождения, правильность вынесения по ним решений.

Как посредник между гражданами и органами управления омбудсмен не имеет никакой возможности непосредственно корректировать решения административных органов. Однако формы реагирования омбудсмена в случае обнаружения нарушений законности, прав граждан весьма разнообразны.

Наиболее распространенной формой являются представления. Они используются омбудсменом для внесения в парламент или правительство предложений об устранении недостатков в законодательстве и о его совершенствовании. Он может подавать свои предложения об обновлении законов и подзаконных актов. Таким образом, омбудсмена можно считать не только парламентским уполномоченным для контакта граждан с исполнительной властью, но и реформатором этой власти.

Омбудсмен может также рекомендовать административным органам изменять их решения, компенсировать материальный ущерб гражданам, изменять существующую практику и т. д. Он может обращаться к должностным лицам и тем самым повлиять на принятие решения уже в начальной стадии. Он имеет право подавать жалобы в Конституционный суд, может возбудить уголовное дело в суде, выступать обвинителем.

Обращения омбудсмена к органам управления с точки зрения права необязательны для них. Это связано с отсутствием правовых гарантий, обеспечивающих рассмотрение рекомендаций омбудсмена. Юридическая сила его обращения основывается не на законе, а на убедительности доводов и его способности завоевать доверие парламента, административных органов, прессы. Эффективность контрольной функции обусловлена факторами, которые находятся вне правопорядка. Практика свидетельствует, что лишь в редких случаях рекомендации омбудсмена отвергаются. Это связано с тем, что на должность выбираются лица, пользующиеся высоким доверием и авторитетом в стране. Вот почему слово омбудсмена – почти закон.

Важная форма реагирования, которая присуща всем омбудсменам, – ежегодный доклад парламенту. В этом документе омбудсмен анализирует наиболее часто встречающиеся нарушения прав граждан, отмечает недостатки в деятельности администрации, дает сведения о неправильном толковании и применении законов, сообщает о случаях уголовного преследования должностных лиц, высказывает рекомендации по совершенствованию законодательства и практики его применения.

Требования дальнейшей демократизации общественной жизни, повышение роли правовых начал в регулировании различных общественных отношений предполагают необходимость создания действенных правовых механизмов в сфере защиты прав человека. В связи с этим настала необходимость принятия соответствующего нормативного акта.

В Республике Беларусь в 1996 г. был подготовлен законопроект «Об уполномоченном по правам человека в Республике Беларусь». Он был одобрен в первом чтении Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь. Комиссиям Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь по правам человека и национальным отношениям по законодательству и судебной реформе было поручено доработать проект закона с учетом предложений и замечаний, высказанных депутатами, и внести на рассмотрение. Хочется надеяться, что Палата представителей примет, наконец, его в окончательном варианте, и институт омбудсмена займет важное место в политической и правовой системе современного белорусского общества.

Поступила в редакцию 18.09.12.

Сергей Иванович Симановский – кандидат философских наук, доцент кафедры политологии.

Е. М. МАХНАЧ

УРОВНИ И СТРУКТУРА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ПРЕОДОЛЕНИЯ ПОСЛЕДСТВИЙ КАТАСТРОФЫ НА ЧЕРНОБЫЛЬСКОЙ АЭС

Выделена и обоснована структура государственной политики в области преодоления последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС. Особое внимание уделено анализу структурных компонентов реализуемой в данной области государственной политики. В рамках рассмотрения элементов структуры, в которой выделены экономический, социальный, правовой, научный, экологический аспекты и область международного сотрудничества, исследованы задействованные институты и направления основных мероприятий. Проанализированы и выделены республиканский, областной, районный и сельский уровни государственной политики в области преодоления последствий чернобыльской катастрофы.

Ключевые слова: государственная политика; уровни; структура; институты; мероприятия; преодоление последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС.

In this article the structure of the state policy is distinguished and justified in overcoming the consequences of the Chernobyl disaster. Special attention is paid to the analysis of structural components realized in this sphere of public policy. In the process of investigating the structural elements, where the economic, social, legal, scientific, and environmental aspects of international cooperation are excreted, the institutions involved and the directions of the main events are examined. The author also examined and emphasized the national, regional, district and village levels of public policy in overcoming the consequences of the Chernobyl disaster.

Key words: state policy; levels; structure; institutions; activity; overcoming the consequences of the Chernobyl disaster.

Государственная политика в области преодоления последствий аварии реализуется на различных уровнях: республиканском, областном, районном и сельском. На республиканском уровне государственная политика осуществляется Департаментом по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС Министерства по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь. Это главный